

การปกครองท้องถิ่นของไทยตามแนวพระดำริของสมเด็จพระยามหาราชานุภาพ  
HRH Prince Damrong Rajanubhab's thought about Thai Local District  
Administration

ยอดชาย ชุตিকাโม\*

โรงเรียนการเมืองและกฎหมาย มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

Yodchai Chutikamo\*

School of Law and Politics, Suan Dusit University

Received: December 12, 2019

Revised: June 18, 2020

Accepted: June 29, 2020

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการวิเคราะห์แนวคิดและพระดำริของสมเด็จพระยามหาราชานุภาพ ที่ทรงมีต่อ “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นโคสิณทรศก 116” และการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 ที่แม้ว่าจะไม่ได้เป็นรูปแบบ การปกครองท้องถิ่นอย่างที่เข้าใจกันในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าเป็น การแสดงถึงพระดำริที่ต้องการปฏิรูปการปกครองและรวมอำนาจที่ส่วนกลาง โดยในระดับท้องที่ท้องถิ่น ต่างที่ห่างไกลเมืองหลวงได้มีกลไกของระบบราชการ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ทำหน้าที่ให้กับรัฐบาล ในเขตเมือง มีชุมชน ให้มีการสุขาภิบาล โดยมีอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด ต่างจากการปกครองท้องถิ่นแบบเดิมของรัฐในระบบจารีตที่ห่างเหินจากส่วนกลางและไม่มีความสัมพันธ์กัน เป็นการวางรูปแบบอำนาจการปกครองในพื้นที่ท้องถิ่นของไทยอย่างเป็นทางการเป็นระบบครั้งแรก เป็นส่วนหนึ่งของการ สร้างรัฐชาติ (Nation State) ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของรัฐที่เรียกได้ว่าเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงถึง พระดำริที่ทรงมีต่อราษฎร ว่ามิใช่เป็นเพียงแต่ราษฎรที่มีอัตลักษณ์ทำงานรับใช้ ทางราชการหรือร่วมมือตามแต่ที่ทางราชการจะกำหนดเท่านั้น แต่ราษฎรในท้องที่ได้ก้าวเข้าสู่สถานะความ เป็นพลเมือง มีสิทธิและอำนาจในทางการเมืองด้วยในระดับหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานสำคัญของ การสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐสมัยใหม่ ที่ทำให้ราษฎรในพื้นที่ตระหนักถึงความ เป็นพลเมือง ไม่ได้เป็น ผู้ที่แปลกแยกหรือเป็นอื่น แม้การปกครองท้องถิ่นที่โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นจะ ไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการวางรากฐานสำคัญยิ่งต่อการปกครอง ท้องถิ่นไทย

คำสำคัญ: สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ การปกครองท้องถิ่นของไทย การปกครอง ท้องถิ่นของไทย

## Abstract

This Article is the study of HRH Prince Damrong Rajanubhab's thought in "The Act of Local District Administration Rattanakosin Era 116 (1897)" and "Sukhaphiban" administration at Tha Chalom. Even though these were not the law and administration about local government in current definition, but both represented the formation and founding of Thai local government in late 19th Century. In that time, Thai society was transformed from traditional state to modern nation state which centralized power to the government in Bangkok. In the local district areas were administrated by the function of the government which gave the power to the sub-district head man and village headman and in the urban area by "Sukhaphiban". Sub-district head man, village head man and the committees of "Sukhaphiban" were authorized by law and responsible to the government directly, differ from the traditional state. "The Act of Local District Administration Rattanakosin Era 116 (1897)" and "Sukhaphiban" administration also represented the view of Prince Damrong about the people that the people are not only the subject of the state, which role are only to obey and cooperate with the state but also have the right and power to administrate the rural area, even though this right and power are limited. So, this is the first time that the people participate in politic directly and represented the first step of Thai local government.

**Keywords:** Prince Damrong Rajanubhab, Thai Local District Administration, Thai Local Government

## บทนำ

บทความนี้มีใช้บทความวิจัย (Research Paper) แต่เป็นบทความวิชาการในรูปแบบพรรณวิเคราะห์ (Analytical Approach Paper) แนวคิดและพระดำริของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพที่ทรงมีต่อ "พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116" และการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 ที่เป็นการวางรากฐานการปกครองพื้นที่ในหัวเมือง ที่แม้จะมีรูปแบบโครงสร้างการจัดการที่มีใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างในปัจจุบันอันเนื่องด้วยบริบทแห่งยุคสมัย แต่ถือได้ว่าลักษณะบางประการที่ปรากฏในสองเรื่องนี้เป็นการวางรากฐานของการปกครองท้องถิ่นและการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้รู้จักการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองท้องที่และการปกครองท้องถิ่น มีความแตกต่างกันในเรื่องของถ้อยคำและความหมาย โดยพิจารณาถึงเรื่องของอำนาจที่รัฐสบาลมอบให้แก่ท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ตามนิยามทางรัฐศาสตร์ร่วมสมัยในปัจจุบัน จะเน้นถึงการมีอำนาจ (Autonomy) ของท้องถิ่นในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเอง ทั้งด้านการบริหาร การประชุมสภาท้องถิ่น การจัดการคลังและงบประมาณในระดับหนึ่ง ที่ได้รับการมอบอำนาจจากรัฐบาลที่ส่วนกลาง ด้วยความเชื่อที่ว่าแม้ประชาชน ในท้องถิ่นของตนเองที่จะ

เข้าใจสภาพแวดล้อมและรู้ว่ามีความต้องการในการจัดรูปแบบปกครอง การบริหาร การบริการประชาชน อย่างไรก็ตามในท้องถิ่นของตน การปกครองท้องถิ่นจึงได้รับการยกย่องว่าเป็นรากฐานสำคัญประการหนึ่งในการสร้างสังคมที่เป็นประชาธิปไตยในระดับรัฐชาติ (Nation State) คือ ถ้าการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นประชาธิปไตยที่ดี ย่อมส่งผลต่อการที่รัฐชาตินั้นจะมีระบอบประชาธิปไตยที่ดี ที่เข้มแข็งเช่นกัน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น นักวิชาการ อาทิ สีวาพร สุขเอียด อธิบายว่ามี 6 ประการคือ

1. เป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน
2. ทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self Government)
3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ
4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ
5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต
6. การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

“...โดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้วย คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น...” (Sook-iad, 2019)

สำหรับที่มาของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีมาตั้งแต่ครั้งบรรพกาล ในลักษณะของชุมชนในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ดูแลตนเอง โดยที่ผู้มีอำนาจรัฐชาติปติย์มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับท้องถิ่นต่าง ๆ น้อยมาก การปกครอง ส่วนท้องถิ่นในทุกวันนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาใหม่กับการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ที่มีลักษณะเป็นรัฐชาติ (Nation State) ซึ่ง นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้อธิบายไว้ว่า

“...การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า Local Self Government นั้นเป็นการปกครองที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งเราอาจจะเรียกว่าเป็น “การเมืองชุมชนแบบธรรมชาติ” (Nature หรือ Community Politics) ก็ได้ โดยสภาพของการเมืองธรรมชาตินี้เกิดมาตั้งแต่เมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นชุมชนทางการเมือง โดยในแต่ละชุมชนนั้นก็มีความแตกต่างหลากหลายกันออกไป เช่น บางชุมชนผู้ชายเป็นใหญ่ บางชุมชนผู้หญิงเป็นใหญ่ ซึ่งเราอาจจะเรียกสภาพนี้ว่าเป็น “การเมืองในชุมชน” โดยลักษณะของการเมืองในชุมชนนั้นก็มีความแปรผันไปตามโครงสร้างอำนาจทางการเมืองของชุมชนนั้น ๆ เองว่า เป็นชนเผ่าหรือเป็นกลุ่มภาษาวัฒนธรรมใด มีอุปนิสัยใจคอ มีวัฒนธรรมของการรวมกลุ่ม มีการนับถือญาติ มีการประกอบอาชีพการงาน มีระบบการกระจายความมั่งคั่ง มีโครงสร้างทางชนชั้น มีกลุ่มสถานภาพและมีลักษณะของผู้นำ มีวิถีชีวิต คติความเชื่อ ค่านิยม และสภาพภูมิศาสตร์ทางกายภาพต่าง ๆ ฯลฯ ในลักษณะใด...

...การกระจายอำนาจเป็นการปกครองที่รัฐและรัฐบาลกลางได้สละอำนาจ หรือมอบอำนาจการตัดสินใจในทางการเมืองการปกครองและการบริหารของส่วนกลางให้แก่องค์กรอื่นอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ ควรที่จะมีการประกาศหลักและแนวทางการมอบอำนาจนั้นไว้เป็นกฎหมาย หรือโดยนโยบายที่สำคัญของประเทศ และองค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจมาจากรัฐบาลกลางนั้นได้ ควรที่จะต้องมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ สามารถมีทรัพย์สิน งบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งมีบุคลากร ตลอดจนจนถึงผู้บริหารและ

สภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยทำหน้าที่ให้บริการประชาชนภายในอาณาบริเวณหนึ่ง ๆ ที่มีความชัดเจนแน่นอน องค์กรที่สามารถรับมอบอำนาจ ที่รัฐบาลกลางสละอำนาจมาให้เราได้ เราเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ...

...อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์ที่น้อยหรือมากเพียงใดก็ตาม องค์กรปกครองท้องถิ่นภายในรัฐเดี่ยวยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางเสมอ เพียงแต่ว่ากลไกของการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเอง จะมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปตามระดับความเป็นประชาธิปไตยของรัฐ ตัวอย่างเช่น บางรัฐนิยมใช้คำสั่งทางการปกครองเป็นหลัก และบางรัฐนิยมใช้กลไกทางศาล กลไกทางรัฐสภา และบ้างใช้การควบคุมทางกฎหมาย และการควบคุมทางการคลังทดแทนการใช้คำสั่งทางการปกครองในการกำหนดว่าท้องถิ่นควรทำ หรือไม่ควรทำอะไร เป็นต้น...” (Mektrairat, 2019)

การปกครองตามท้องถิ่นในสมัยโบราณคือตามแต่ละพื้นที่ที่มีบ้านเรือน ชุมชนตั้งอยู่รวมกันจะมี “พ่อบ้าน” “นายบ้าน” หรือ “แก่บ้าน” เป็นผู้นำชุมชนในพื้นที่ ผู้ที่เป็นผู้นำในท้องถิ่นนั้นก็มักจะมีมาจากการเป็นผู้อาวุโสหรือมีฐานะดีกว่าผู้อื่น ถ้าผู้นำในท้องถิ่นนั้นมีปฏิสัมพันธ์กับขุนนางกรมการของเมืองที่อยู่ใกล้เคียง มีความดีความชอบในการสรรหาหรือรักษาผลประโยชน์ให้ราชการ ก็อาจจะได้รับการอวยยศเป็น “พิน” หรือ “หมื่น” ความรู้สึกเกี่ยวข้องว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการปกครองนั้นยังไม่เกิดขึ้น ซึ่งจะเกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญยิ่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่แม้จะยังไม่มีสิ่งที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่นตามนิยามที่ยอมรับกันในปัจจุบัน แต่ในท้องถิ่นหรือท้องที่ พื้นที่ต่าง ๆ ที่อยู่ทั่วราชอาณาจักร ได้รับการจัดระเบียบให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับระบบการปกครองของไทยที่ก้าวไปสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ มีการตั้งกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่ดูแลเรื่องการปกครอง จัดตั้งมณฑลและเมืองต่าง ๆ วางระบบข้าราชการส่วนกลางและหัวเมือง ให้มีความสอดคล้องกัน การจัดการปกครองท้องที่ของไทยจึงแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นตามคติโลกปัจจุบัน ตรงที่เป็นการปกครองพื้นที่ท้องถิ่นที่รัฐบาลใช้อำนาจการดูแลกำกับราชการได้โดยตรงผ่านกลไกระบบราชการ ส่วนภูมิภาค โดยที่ราษฎรในพื้นที่และผู้บริหารท้องที่ได้รับอำนาจในการดูแลท้องที่ของตัวเองในระดับหนึ่งเท่านั้น โดยไม่มีการกระจายอำนาจในเรื่องใด ๆ ลงมาในท้องถิ่น

ทั้งนี้ การปกครองการบริหารระดับท้องที่ของไทยนั้น มีความเปลี่ยนแปลงในระดับหมู่บ้านคือให้มีการทดลองเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านเป็นครั้งแรก ที่อำเภอบางปะอิน พระนครศรีอยุธยา ในวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 ซึ่งต่อมาได้ถือว่าวันที่ 10 สิงหาคม ของทุกปี เป็น “วันกำนันผู้ใหญ่บ้าน” เมื่อมีการทดลองในพื้นที่บางปะอินแล้วเห็นว่าได้ผลดี จึงมีการตรา “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116” ตรงกับ พ.ศ. 2440 และมีความเปลี่ยนแปลงในเขตตัวเมืองที่มีการทดลองจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ที่เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการในวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 ตรงกับ พ.ศ. 2448 ซึ่งต่อมาได้ถือว่าวันที่ 18 มีนาคม ของทุกปีเป็น “วันท้องถิ่นไทย” จึงถือได้ว่าทั้งการปกครองท้องที่และการสุขาภิบาลโดยกระทรวงมหาดไทยที่มีสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีนั้น เป็นการวางรากฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย

อย่างไรก็ตาม แม้การปกครองท้องที่จะเป็นตัวอย่างสำคัญในการปฏิรูปบ้านเมืองในสมัยนั้น แต่ในการศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสมเด็จฯ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับการปกครองท้องที่นั้น มิได้มีการศึกษาโดยตรง อีกทั้งยังเป็นการศึกษาถึงบทบาทของพระองค์ในการบริหารราชการกระทรวงมหาดไทยใน

ภาพรวมของ การจัดราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับมณฑลและจังหวัด ดังเช่นที่ปรากฏใน วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์ มหาบัณฑิต “พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ” ของ Thongpreecha (1964) ทั้งนี้ มีงานศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดหรือพระดำริ ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในเรื่องการสร้างอัตลักษณ์ความเป็นไทยของ Sattayanurak (2003) ในหนังสือ “สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ การสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย” และ “ชั้น” ของชาวสยาม” ซึ่งเป็นการอธิบาย ในภาพรวมของการสร้างอัตลักษณ์ความเป็นไทยเพื่อรองรับกับการปฏิรูปการปกครองของ รัฐไทยในเวลานั้น ซึ่งสายชลได้ทำการวิเคราะห์ถึงการกำหนดอัตลักษณ์ให้กับกลุ่มชนต่าง ๆ ในสังคมไทย ผ่าน การศึกษาพระนิพนธ์และพระกรณียกิจต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้มีการอธิบายถึงพระดำริที่สมเด็จพระยาดำรง ราชานุภาพ ที่ทรงมีต่อ การปกครองท้องถิ่นโดยตรง ทั้งนี้ ในส่วนของราชภูมิตำบ่อ สายชล ได้นำเสนอว่า ในทัศนะ ของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ราชภูมิตำบ่อในการเป็นกำลังคนที่มีส่วนในการผลิตและการทำงานให้แก่รัฐ มีหน้าที่ร่วมมือกับทางราชการในกิจการต่าง ๆ เพื่อความเจริญของบ้านเมือง มิได้มีบทบาทใน การปกครอง ในส่วนของชาวจีนซึ่งเป็นชนกลุ่มใหญ่และมีอำนาจทางเศรษฐกิจนั้น พึ่งมีบทบาทให้ความร่วมมือแก่ทางราชการ ตอบแทนบุญคุณแผ่นดินไทยที่ได้ให้อาศัยทำมาหากิน แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมาย ปกครองท้องถิ่นที่สำคัญสองฉบับในเวลานั้นคือ “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116” และ “ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาด ท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร ร.ศ. 124” ซึ่งกฎหมายปกครอง ท้องที่สองฉบับนี้เชื่อได้ว่าสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงมีส่วนสำคัญในการยกร่าง จะพบว่ามีเนื้อหา บางประการที่ให้เห็นถึงพระดำริของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพที่มีต่อราชภูมิตำบ่อและกลุ่มคนต่าง ๆ ใน การปกครองท้องถิ่น ที่เพิ่มเติมไปจากงานที่มีการศึกษามาก่อน ดังนั้นในบทความนี้จึงเป็นการศึกษาถึงแนว พระดำริการปกครองท้องถิ่น ที่ปรากฏร่องรอยในกฎหมายปกครองท้องถิ่นสองฉบับนี้

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ กับกฎหมายการปกครองท้องถิ่น

“...ท่านทั้งหลายคงจะจำได้ว่าเมื่อประชุมกันปีกลายนั้น เราได้ปรึกษากันด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น ชั้นปกครองหมู่บ้าน ตำบลและอำเภอสำเร็จ แลการนั้นได้ออกเป็นพระราชบัญญัติในปีนี้ แลได้จัดการวางเป็น แบบแผนใช้ประโยชน์ตลอดไปได้แทบทุกหัวเมืองแล้ว มาถึงประชุมคราวนี้ ข้าพเจ้าจึงได้ร่างลักษณะ ปกครองท้องถิ่น ชั้นปกครองหัวเมืองต่อขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง เพื่อจะได้ปรึกษากันในเวลาวันนี้ ลักษณะปกครอง ท้องที่ตอนนี้ เมื่อปรึกษาดกลกกันแล้ว จะได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย แม้ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย จะได้ ขอรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตมีตราพระราชสีห์ออกไปให้จัดได้ตามหัวเมืองเป็นการทดลองดูหนึ่ง ดังได้เคยทดลองมาใน ชั้นก่อน..” (Thavornsuk, 1965)

ที่ยกมานี้คือพระดำริของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในการเปิดประชุมเทศาภิบาล ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ซึ่งมีการเตรียมจัดทำกฎหมายปกครองท้องถิ่นในระดับเมืองและมณฑล จากพระดำรินี้แสดงให้เห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116 ที่ตราออกมาก่อนนั้น สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเป็นผู้ร่างและนำมาเสนอกับที่ประชุมเทศาภิบาล ก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ดังนั้น เนื้อหาและสาระสำคัญในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116 จึงเป็นการสะท้อน ถึงแนวคิด พระดำริของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพอย่างชัดเจนที่ทรงมีต่อรูปแบบการบริหารท้องถิ่น ของไทย

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ราชกิจจานุเบกษาฉบับนี้ มีการกำหนดสิ่งที่เป็นรูปแบบ การปกครองท้องที่ไว้สามระดับคือหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ แต่ละเมืองจะจัดการปกครองให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการปกครองระดับอำเภอนั้นเจ้าเมืองและกรมการของเมืองนั้น ๆ จะเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งขึ้นเป็นรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างเต็มที่ ในขณะที่ระดับหมู่บ้านและตำบล ได้เป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แม้ว่าจะยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นตามนิยามในปัจจุบัน แต่ก็ถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นในแง่ที่การให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระดับพื้นที่ของตนเอง

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองในระดับหมู่บ้านไว้ คือ มาตรา 8 กำหนดลักษณะของหมู่บ้านว่าคือท้องที่มีบ้านเรือน 10 หลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีราษฎรอาศัยอยู่ 100 คนขึ้นไป

ในส่วนที่มาและคุณลักษณะของผู้ใหญ่บ้าน ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 10 ว่า

“...มาตรา 9 ในหมู่บ้าน 1 ให้ราษฎรชายหญิง ซึ่งตั้งบ้านเรือนหรือจอดเรือแพประจำอยู่ในหมู่บ้านนั้นประชุมกันเลือกเจ้าบ้านผู้เป็นที่นับถือของตนเป็นผู้ใหญ่บ้านคน 1 และการที่เลือกผู้ใหญ่บ้านนี้คือ นายอำเภอเป็นประธานในการเลือก

ข้อ 1 ให้นายอำเภอ ซึ่งได้ว่ากล่าวท้องที่นั้นนั้งเป็นประธาน พร้อมด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นให้เลือกเป็นการเปิดเผย หรือ การลับก็ได้

ข้อ 2 การเลือกนี้ เจ้าพนักงานซึ่งได้รับอำนาจ อำนวยการจะไต่ถาม ความเห็นราษฎรให้พร้อมกันเลือกโดยเปิดเผยก็ได้ หรือเมื่อเห็นว่าที่เลือกโดยเปิดเผยจะไม่คล่องใจราษฎรผู้เลือก จะให้มาบอกโดยเสียบ ๆ แต่ทีละคน มิให้เพื่อนบ้านรู้ว่าเลือกผู้ใดก็ได้

ผู้ได้รับเลือกมากได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ข้อ 3 ถ้าราษฎร ไม่พร้อมใจกันเลือกผู้หนึ่งผู้ใดไซ้ ให้เจ้าบ้านคนที่ราษฎรมากด้วยกันเลือกได้เป็นผู้ใหญ่บ้าน

ผู้ใหญ่บ้านไปรับหมายทั้งที่เมือง

ข้อ 4 เมื่อราษฎร ให้เลือกผู้ใดให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้นั้นเข้าไปยังเมือง เพื่อได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง

ข้อ 5 เมื่อราษฎร ได้เลือกผู้ใดให้เป็นผู้ใหญ่บ้าน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้นั้นเข้าไปยังที่ว่าการเมือง เพื่อได้รับหมายตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง..”

มาตรา 10 ได้กำหนดคุณลักษณะของผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านไว้ว่า

“...มาตรา 10 ผู้ที่ต้องเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นจะต้องเป็นชายมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีอย่างหนึ่ง ต้องเป็นคนในบังคับพระราชกำหนดกฎหมายอย่างหนึ่ง และมีชื่อเป็นทหารที่ยังอยู่ในหน้าที่รับราชการประจำอย่างหนึ่ง ถ้าราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านถูกผู้ต้องข้อห้ามอย่างใด จะให้เลือกใหม่ก็ได้ แต่ถ้าต้องเลือกใหม่เช่นนี้ นายอำเภอต้องแจ้งความต่อผู้ว่าราชการเมือง ให้ทราบเหตุผลจงทุกราย...”

ในส่วนของหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ คือ การรักษาความสงบเรียบร้อย การทำสำมะโนครัว การหมั้นตรวจตราความเป็นไปในหมู่บ้าน การช่วยเหลือกำนันในการปกครองท้องที่ การพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้กำหนดในมาตรา 16 ว่ามิได้หกประการคือ เพราะไปอยู่ที่อื่นนานเกิน

หกเดือน, เพราะต้องราชทัณฑ์, เพราะไปทำราชการอื่น, เพราะทุจริต, เพราะลูกบ้านในหมู่บ้านนั้นโดยมากขอให้ออก และเพราะหมู่บ้านร่วงโรยจนสิ้นสภาพความเป็นหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านนั้น แม้จะมีใช้ข้าราชการโดยตรง แต่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ในกรณีที่มีลูกบ้านไม่เชื่อฟัง ลูกบ้านจะมีความผิดฐานละเมิดผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา 14 และในส่วนของผู้ใหญ่บ้านเองนั้น ถ้าไม่ทำหน้าที่ของตนก็จะมี ความผิดตามมาตรา 15 โดยถือว่าเป็นความผิดทางอาญา

ที่น่าสนใจคือความสัมพันธ์กับส่วนกลาง คือ การสร้างความผูกพันกับส่วนกลางด้วยการถือน้ำและ ได้รับผลตอบแทนในรูปของการลดภาระทางราชการ ในมาตรา 20 และ 21

“...มาตรา 20 ผู้ใหญ่บ้าน ต้องถือน้ำพิพัฒน์สัตยาปีละครั้ง 1 เป็นกำหนดยกราชการอย่างอื่น พระราชทานให้ผู้ใหญ่บ้าน

มาตราที่ 21 ผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นไพร่หลวงหรือมีหน้าที่เสียค่าข้าราชการ เสียช่วยอันใดก็ดี ถ้าเป็นผู้ใหญ่ บ้านอยู่ตราบใด ทรงพระโปรดเกล้าให้พันหน้าที่ราชการและไม่ต้องเสียเงินเหล่านั้นทั้งสิ้น...”

ในส่วนของกำนันนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ได้กำหนดให้มีการกำหนดเขตพื้นที่ตำบล โดยนำหมู่บ้านหลายหมู่บ้านมารวมกันและให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองคนหนึ่ง ให้ทำหน้าที่กำนัน

“...มาตรา 22 หลายหมู่บ้าน รวมกันราว 10 หมู่บ้านให้จัดเป็นตำบล 1 ให้ผู้ว่าราชการเมืองปกครอง หมายเขตตำบลนั้น ให้ตราบได้โดยชัดเจนว่าเพียงใด ถ้าที่หมายเขตไม่มีลำห้วยหนอง คลอง บึง บาง หรือ สิ่งใดเป็นสิ่งสำคัญได้ก็ให้ผู้ว่าราชการเมือง จัดให้มีหลักปักกหมายเขตอันจะถาวรอยู่ไปได้ยืนนาน

ผู้ใหญ่บ้านเลือกกำนัน

มาตรา 23 ให้ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้นเลือกกันเป็นกำนัน นายตำบล คน 1 แลการเลือกกันเป็น กำนันนี้ นายอำเภอซึ่งได้กล่าวท้องที่ต้องนั่งเป็นประธาน เมื่อผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นเห็นพร้อมกัน หรือโดยมาก ด้วยกันว่าผู้ใหญ่บ้านคนใดสมควรจะเป็นกำนัน ก็ให้นายอำเภอพาตัวผู้ได้รับเลือกนั้นเข้าไปยังศาลากลาง ที่ จะได้รับหมาย ตั้งจากผู้ว่าราชการเมือง...”

สำหรับหน้าที่ของกำนันนั้นก็เหมือนกับผู้ใหญ่บ้านทุกประการ แต่มีหน้าที่ที่เพิ่มมาคือการกำหนดให้ มีการจัดประชุมผู้ใหญ่บ้านเดือนละสองครั้ง ให้มีหน้าที่ทำสำมะโนครัว และมีอำนาจในการจับกุมคนร้ายส่ง ทางอำเภอ รักษาความสงบเรียบร้อยในงานนักขัตฤกษ์ จัดประชุมราษฎรเพื่อเตรียมการต้อนรับผู้มีบรรดาศักดิ์ ที่ผ่านมายังท้องที่ของตนแต่ห้ามเรียกรอเป็นเงินทิงสิ่งของ แต่ให้ราษฎรมาช่วยใช้แรงงานเตรียมการได้ พระ ราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้กำหนดหน้าที่เฉพาะตนของกำนันไว้ตามมาตรา 26 จำนวน 12 ข้อ ดังนี้ ปกครองตำบล, เอาตัวผู้กระทำความผิดส่งอำเภอ, บอกรเหตุโจรผู้ร้ายต่ออำเภอ, ช่วยในการอายุติ ชันสูตร ต่าง ๆ , สืบจับโจรผู้ร้าย, สงเคราะห์คนเดินทางทั่วไป, สงเคราะห์คนเดินทางด้วยราชการ, รักษาอดสำมะโนครัว, ทำ บัญชีสิ่งของที่ต้องเสียภาษีในพื้นที่, ช่วยเจ้าพนักงานในการเก็บภาษี, รายงานเหตุการณ์ต่าง ๆ ต่ออำเภอ และ ถือน้ำพิพัฒน์สัตยา นอกจากนี้ กำนันยังมีอำนาจทางอาญาอีกสองข้อและทางแพ่งอีกหนึ่งข้อ ตามความใน มาตรา 27 คือ จับโจรผู้ร้ายและเปรียบเทียบ ความแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 100 บาท ทั้งนี้ กำนันจะพ้นจาก ตำแหน่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ มีสามประการคือ พ้นจากการเป็นผู้ใหญ่บ้าน ผู้ใหญ่บ้าน ด้วยกันส่วนมากขอให้ออก ไร้ความสามารถ หรือเจ้าเมืองให้ออก ในส่วนของกำนันที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง จะถูกลงโทษตามกฎหมายทั้งปรับและอื่น ๆ ตามโทษานุโทษที่ทำไว้

จากเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ แสดงให้เห็นถึงพระดำริของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ที่ทรงเห็นถึงความสำคัญของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เป็นผู้ใกล้ชิดกับราษฎรในท้องที่ โดยมีฐานะเป็นผู้ประสานงานการบริหารท้องที่ ที่มีอำนาจและหน้าที่ยึดโยงกับราชการส่วนกลาง ผ่านการดูแลของข้าราชการหัวเมือง อีกชั้นหนึ่ง กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มิใช่เป็นเพียงแต่ผู้กว้างขวางในพื้นที่และทำการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่ว ๆ ไปอย่างที่เคยเป็นมา และจากกฎหมายฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของท้องถิ่นที่อยู่ห่างไกลจากระบบราชการส่วนกลาง ที่ส่วนกลางต้องการสร้างกลไกควบคุมดูแลและกลไกในการบริหารราชการปกครองให้เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน อันแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของการปกครองที่ก้าวพ้นจากรัฐจารีตมาสู่รัฐสมัยใหม่

สิ่งที่น่าสนใจประการหนึ่งคือการให้สิทธิราษฎรในพื้นที่ทำการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน แสดงให้เห็นว่า ราษฎรมิได้มีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับราชการหรือเป็นเพียงแรงงาน ภาคการผลิตตาม “อัตลักษณ์ราษฎร” อย่างที่สายชลเสนอนำนั้น แต่ราษฎรได้ถูกนับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง แม้จะเป็นระดับล่างสุดของระบบการเมืองอย่างหมู่บ้าน ราษฎรได้รับการยอมรับถึงการมี “สิทธิ” หรือตัวตนของพวกเขาในการที่จะเลือกผู้นำท้องที่ของตนแม้จะเป็นการเลือกที่อยู่ในกติกาและการกำกับของระบบราชการ แต่นี่คือครั้งแรกในระบบการเมืองไทยที่ราษฎรสัมผัสได้ถึงสิทธิและอำนาจในการกำหนดความเป็นไปในกิจการที่เกี่ยวข้องกับตน แม้จะเป็นระดับการปกครองล่างสุด ราษฎรได้มีสถานะของการเป็นพลเมือง มีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นที่มาของความอำนาจทางการเมือง แม้จะเป็นอำนาจของผู้บริหารระดับท้องที่ก็ตาม แม้จะยังเป็นอำนาจทางการเมือง สิทธิทางการเมืองที่ถูกจำกัดโดยอำนาจระบบราชการ อย่างไรก็ตามการเปิดโอกาสให้ผู้หญิงในหมู่บ้านมีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านได้ แต่สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านมิได้นั้น แสดงให้เห็นว่า “อัตลักษณ์ราษฎร” ยังมีการแบ่งย่อยระหว่างเพศชายและหญิง โดยให้ความสำคัญของผู้ชายที่มากกว่าผู้หญิงในแง่ที่ว่ามีความอำนาจในการปกครองและการเป็นผู้นำท้องที่ แสดงให้เห็นถึงทัศนคติที่ชายและหญิงยังไม่มีความเท่าเทียมกัน แต่กล่าวได้ว่า การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการเพิ่มบทบาทของผู้หญิงให้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงอย่างไม่เคยมีมาก่อน แม้จะมีเพียงน้อยนิดแต่กล่าวได้ว่าเป็นก้าวที่สำคัญในการเมืองการปกครองไทย

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม

สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเกี่ยวข้องกับการจัดการสุขาภิบาลหัวเมืองโดยตรง ในฐานะที่ทรงเป็นผู้กระตุ้นให้กรมการและราษฎรในตลาดท่าฉลอมจัดการบริหารพื้นที่ของตนให้เรียบร้อย ความเป็นมาของการจัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองเป็นครั้งแรกที่ท่าฉลอมนี้ ปรากฏเนื้อความในหนังสือตราพระราชสีห์น้อยที่ 20/3990 ลงวันที่ 2 สิงหาคม ร.ศ. 124 ถึงพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร มีความตอนหนึ่งว่า

“...ด้วยเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม ร.ศ. 124 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จออกที่ประชุมเสนาบดี มีรับสั่งเล่าถึงที่ได้ไปประพาสเมืองนครเขื่อนขันธ์เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม ไม่เป็นที่พอพระราชหฤทัยที่ได้ทอดพระเนตรเห็นถนน และตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์โสโครกมาก รับสั่งว่าสกปรกเหมือนตลาดท่าจีน ฉะนั้นอยู่ที่ประชุมรู้สึกเลอะเอยใจมาก ที่เมืองนครเขื่อนขันธ์จะสกปรกหรือสะอาดก็ไม่ใช้ธุระของเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าจีนซึ่งสกปรกจริงสำหรับเป็นที่ยกตัวอย่างเปรียบเทียบกับอื่นที่ไม่พอพระราชหฤทัยเช่นนี้ ก็เสมอกริ้วตลาดท่าจีนด้วยเหมือนกัน การเป็นเช่นนี้จึงรู้สึกเอนใจมาก เห็นว่า ถ้าไม่คิดอ่านปิดกวาดจัดถนนในตลาดท่าจีนให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อตั้งแต่ฉันทลอดจนผู้ว่าราชการเมืองและกำนันผู้ใหญ่บ้านในตลาดท่าจีน ซึ่ง



เป็นคนดี ๆ ที่ฉันรู้จักอยู่แทบทุกคน ถ้าตลาดท่าจีนยังสกปรกอยู่อย่างนี้ แม้ปีนี้เสด็จอีกก็เห็นจะไม่เสด็จตลาด และจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในที่นั้นเฝ้าก็เห็นไม่ได้ ฉันมีความร้อใจอย่างนี้ จึงได้มีตราฉบับนี้มายังพระยาพิไชยสุนทร เมื่อได้รับตราฉบับนี้แล้วขอให้เรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดท่าจีนมาประชุมอ่านตราฉบับนี้ให้ฟังและปรึกษากันดูว่าจะควรทำอย่างไร อย่าให้ พระเจ้าอยู่หัวทรงติเตียนได้...” (Ministry of Interior, 1970)

กรมการและราษฎรตลาดท่าฉลอมจึงได้ทำการเรียไรเงิน จัดทำถนนปูอิฐให้สวยงามและจัดการให้ผู้คนคอยรักษาความสะอาดในพื้นที่จนเป็นที่น่าพอใจ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพจึงกราบทูลขอรับพระบรมราชานุญาตจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม โดยมีการแก้ไขระเบียบการเก็บภาษีอากรในพื้นที่ แบ่งรายได้ให้กับสุขาภิบาลเพื่อใช้จัดการบริหารจัดการ โดยมีรูปแบบคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบ ให้ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้แนะนำและตรวจตราการบริหารของสุขาภิบาล ถือได้ว่าเป็นการฝึกหัดราษฎรในพื้นที่สุขาภิบาลให้รู้จัก การบริหารท้องถิ่นของตน ดังปรากฏใน “ประกาศแก่ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ร.ศ. 124” ว่า

“...ถนนหนทางที่ได้ทำขึ้นในหมู่บ้านใหญ่เช่นบ้านท่าฉลอมนี้เป็นสาธารณะประโยชน์ ซึ่งสมควรจะอุดหนุนให้ซ่อมแซมรักษาไว้ให้ถาวรสืบไป และการบางอย่างซึ่งจะเป็นประโยชน์และความสุขของประชชนในที่นั้น ดังเช่นจัดให้มีโคมไฟจุดเป็นระยะตลอดถนนและให้มีคนคอยปิดกวาดขนขยะมูลฝอยไปเททิ้ง อย่าให้เป็นเครื่องโสโครกปฏิกุลในท้องที่อันนั้น ก็ย่อมเป็นสาธารณะประโยชน์อันควรจะทำนุบำรุงด้วย การทำนุบำรุงสาธารณะประโยชน์ เช่นว่ามานี้ จำต้องมีเงินทุนสำหรับใช้สอยจึงจะทำการตลอดได้ ครั้นจะทรงพระกรุณาโปรดให้จ่ายเงินพระคลังอุดหนุน ก็ทรงพระราชดำริเห็นว่า ประโยชน์และความสุขซึ่งจะได้จากการที่จัดนั้นก็แต่ประชชนที่อยู่ในหมู่บ้านตลาดท่าฉลอมจะเอาเงินภาษีอากรเก็บจากที่อื่นมาใช้ในที่นี้หาควรไม่ จึงทรงพระกรุณาโปรดให้แก้ไขพิศดเก็บภาษีโรงเรือนเฉพาะในท้องที่ตำบลบ้านตลาดท่าฉลอม เพื่อจะยกเงินภาษีโรงเรือนที่จะเก็บได้ต่อไปในที่อันนี้ พระราชทานไว้สำหรับการรักษาซ่อมแซมถนนหนทาง การจุดโคมไฟและรักษาความสะอาด อันจะรวมเรียกต่อไปว่าการสุขาภิบาลในตำบลบ้านตลาดท่าฉลอมต่อไป...”

ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของสุขาภิบาลท่าฉลอมได้รับการจัดสรรงบประมาณดำเนินการที่มาจากภาษีที่เก็บในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งไม่เคยมีมาก่อน ซึ่งนับว่าเป็นลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นในเบื้องต้น ถือได้ว่าเป็น การฝึกหัดราษฎรให้รู้จักการคิดทำโครงการและวางแผนการใช้งบประมาณพัฒนาท้องถิ่น

“...ข้อ 3 เงินภาษีโรงเรือนเก็บได้ในเขตที่สุขาภิบาลบ้านตลาดท่าฉลอมมากน้อยเท่าใด เมื่อหักใช้ทุนหลวงซึ่งต้องเสียไปในการเก็บภาษีนั้นแล้วเหลือเท่าใด ให้เอาไว้ใช้สำหรับแต่การสุขาภิบาลบ้านตลาดท่าฉลอมทั้งสิ้น...”

โดยหน้าที่สุขาภิบาลตามข้อ 4 มี การซ่อมแซมรักษาถนน, การรักษาความสะอาด, การจุดโคมไฟตามถนน และการอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนตามที่สุขาภิบาลเห็นควร ทั้งนี้ สุขาภิบาลถูกกำกับโดยเทศาภิบาลตาม ข้อ 7

“...ข้อ 7 ให้เทศาภิบาลมีอำนาจที่จะตรวจและแนะนำการสุขาภิบาลและตรวจบาญชีการใช้จ่าย ซึ่งกรรมการได้จัดการนั้น อนึ่งถ้าเทศาภิบาลเห็นว่ากรรมการจัดการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งไม่สมควร หรือใช้จ่ายเงินในการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งไม่สมควร ให้เทศาภิบาลมีอำนาจที่จะทักท้วงห้ามปรามได้...”

สิ่งที่หน้าพิจารณาอีกประการหนึ่งคือกรรมการสุขาภิบาลท่าฉลอมมีรายชื่อของพ่อค้าจีน โดยคณะกรรมการสุขาภิบาลชุดแรก ประกอบด้วย 1. หลวงพัฒนาการภักดี กำนันตำบลท่าฉลอม 2. ขุนพิจารณนรภิก

3. ขุนพิณจรรย์การ ผู้ใหญ่บ้าน 4. จีนมัท 5. จีนศุข 6. จีนเน่า 7. จีนอุ๊ด และ 8. จีนโป๊ (Chaiching, 2019) เป็นการแสดงให้เห็นถึงการให้บทบาทสถานะพ่อค้าจีนที่แม้จะมีความกำกวมในการเป็นพลเมืองไทยหรือการเป็นคนไทย แต่ด้วย การเป็นคนจีนในไทยที่อยู่ภายใต้พระบรมโพธิสมภาร อาศัยทำมาหากินในท้องที่นั้น จึงเปิดโอกาสให้มีบทบาทได้เป็นครั้งแรก เพราะไม่เคยมีการให้คนจีน พ่อค้าจีนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงมาก่อน แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ที่ทรงสร้างเอกภาพให้กับกลุ่มคนจีนและคนไทยในระดับท้องที่ การเปิดโอกาสให้คนเชื้อสายจีนเข้ามาเป็นกรรมการสุขาภิบาลได้ จึงเป็นอะไรที่เกินกว่า “อัตลักษณ์คนจีน” ตามที่สายชลได้เสนอไว้ แต่เป็นการสะท้อนพระดำริถึงการสร้างความเป็นไทย “คนไทย” ในระดับท้องที่ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างรัฐชาติสมัยใหม่

แม้จะไม่ปรากฏชัดแจ้งว่าใครเป็นผู้ร่างกฎหมายในการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม แต่เมื่อพิจารณาจากบริบทต่าง ๆ แล้วเชื่อได้ว่าเป็นผลงานของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช อย่างแน่นอน เพราะการจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอมนี้ก็มาจากพระดำริของพระองค์ที่ให้มีการริเริ่มปรับปรุงตลาดท่าฉลอม และในส่วนของพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร์ศก 116 ก็เป็นพระองค์เองที่เป็นผู้ร่าง ดังนั้นกฎหมายในการจัดตั้งสุขาภิบาลนี้จึงเป็นการสะท้อนพระดำริ แนวคิดของสมเด็จพระนเรศวรมหาราช ในเรื่องการจัดการท้องที่ในเขตเมือง ที่มีรูปแบบสุขาภิบาล ให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องที่ภายใต้กำกับของเทศบาล ที่แม้จะไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ก็เป็นการวางรากฐานสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย

### บทวิเคราะห์ วิจารณ์ และข้อเสนอแนะ

การตรา “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทร์ศก 116” และการจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง โดยเริ่มต้นที่ท่าฉลอม ใน ร.ศ. 124 เป็นผลมาจากการปฏิรูปการปกครองประเทศสยามใน พ.ศ. 2435 ที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองให้มีความทันสมัย เป็นการสร้างรัฐชาติ (Nation State) ตามอย่างนานาอารยประเทศ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นความสำคัญในการจัดการปกครองตั้งแต่ระดับท้องที่ที่ห่างไกลมาจนถึงส่วนกลางให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สาเหตุสำคัญในการปฏิรูปการปกครองครั้งนั้น เนื่องด้วยสยามถูกคุกคามจากมหาอำนาจตะวันตก โดยที่การปกครองแบบเดิมนั้นไม่สามารถรับมือกับความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมืองได้ ดังที่สมเด็จพระนเรศวรมหาราช ทรงเล่าในพระนิพนธ์ “เทศบาล” ถึงเมื่อครั้งที่ทรงได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย โดยย้ายจากเสนาบดีกระทรวงธรรมการว่า

“...พระเจ้าอยู่หัวตรัสตอบว่าในส่วนพระองค์ก็ทรงเชื่อแน่ว่าข้าพเจ้าคงจะสามารถจัดกระทรวงธรรมการให้ดีขึ้นได้ แต่การบ้านเมืองซึ่งสำคัญกว่านั้นยังมีอยู่ บางทีข้าพเจ้าจะยังมิได้คิดไปถึงด้วยต่างประเทศกำลังตั้งท่าจะรุกเมืองไทยอยู่แล้ว ถ้าเราประมาทไม่จัดการปกครองบ้านเมืองเสียให้เรียบร้อย ปล่อยให้หละหลวมอย่างเช่นเป็นอยู่เข้าไป เห็นจะมีภัยแก่บ้านเมือง บางทีอาจจะถึงเสียสรภาพของเมืองไทยก็เป็นได้ ถ้าบ้านเมืองเสียอิสระแล้ว กระทรวงธรรมการจะดีอยู่ได้หรือ การรักษาพระราชอาณาเขตด้วยจัดการปกครองหัวเมืองให้เป็นระเบียบเรียบร้อยจึงเป็น การสำคัญกว่ามาก การนั้นตกอยู่ในหน้าที่กระทรวงมหาดไทยยิ่งกว่ากระทรวงอื่น...” (Damrong Rajanubhab, H. R. H. Krom Phraya, 2002)

ซึ่งพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดิน ณ อยุธยา) เขียนอธิบายต่อเนื่องใน “เทศาภิบาล” ถึงการปฏิรูปการปกครองครั้งนั้นว่า

“...พระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงคงจะหยิ่งถึงวิเทโศบายการก่อกรณีรุกรานของราชศัตรู โดยในเบื้องต้นเขาอาจจะใช้วิธีปลุกปั่นประชาชนชาวขอบขัณฑสีมาที่ยังโง่งมงายไว้การศึกษาให้หลงเชื่อฟังเขา จนเกิดความกระด้างกระเดื่องแตกสามัคคีกัน เกิดระส่ำระสายเอาใจออกหากจากปิตุภูมิไปฝึกฝนแก่ที่ต่างตัวต่างแดนอันเป็นฝ่ายปัจเจกมิตร ในที่สุดก็เป็นการเปิดทางให้การรุกรานเข้าสู่ประเทศที่เขาหมายปองได้ ฝ่ายประเทศไทยเราย่อมเสียเปรียบด้วยประการทั้งปวง...” (Damrong Rajanubhab, H. R. H. Krom Phraya, 2002)

ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นที่ห่างไกลนั้น แต่เดิมมาไม่มีความสัมพันธ์กับการปกครองจากส่วนกลางโดยตรง กล่าวได้ว่าการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นเรื่องของเจ้าเมืองที่จะตั้งคนขึ้นมาดูแลความสงบในพื้นที่ ซึ่งมักจะเลือกคนที่ตนเองรู้จัก เป็นคนที่ดีที่มีฐานะหรือคนที่เป็นนักเลงมีบริวารมาก ซึ่งวิธีนี้ใช้ไม่ได้ผลในการดูแลราษฎร เพราะบางทีคนที่เจ้าเมืองตั้งขึ้นมาดูแลท้องถิ่นก็ประพฤติตนเอาเปรียบราษฎรหรือตั้งตนเองเป็นโจรก็มี

“...เจ้าเมืองประสงค์จะให้เป็นผู้รักษาสันติสุขในท้องถิ่นนั้นเหมือนอย่างนายอำเภอซึ่งมีขึ้นในสมัยเทศาภิบาล จึงขอให้คนคนนั้นเป็นกรมการ หรือว่าอีกอย่างหนึ่งคือตั้งนักเลงโตซึ่งมีพรรคพวกมากให้เป็นกรมการเพื่อจะให้โจรผู้ร้ายยำเกรงไม่กล้าปล้นสะดมในถิ่นนั้น แต่บางทีก็กลับให้ผลร้าย ดังเคยมีเรื่องปรากฏเมื่อตอนต้นรัชกาลที่ 5 ผู้รักษากรุงศรีอยุธยาตั้งคนคนหนึ่งชื่อช่าง เป็นที่หลวงบรรเทาทุกข์ อยู่ที่เกาะใหญ่ด้วยแม่น้ำตอนเกาะใหญ่ลานเท เป็นย่านเปลี่ยวมักมีโจรตีปล้นเรือที่ขึ้นล่อง หลวงบรรเทาคนนั้นขึ้นชื่อคนชมในการรับรองผู้มีบรรดาศักดิ์ซึ่งผ่านไปมา แม้จนชาวเรือขึ้นล่อง ถ้าใครไปพึ่งพำนักหลวงบรรเทาฯ โจรผู้ร้ายก็ไม่กล้าย่ำยี้ ดูเหมือนจะเป็นเช่นนั้นมาแต่ปลายรัชกาลที่ 4 ครั้นถึงรัชกาลที่ 5 ความปรากฏขึ้นจากคำให้การของโจรผู้ร้ายที่จับได้หลายราย ว่าเป็นพรรคพวกของหลวงบรรเทาฯ โปรดให้ข้าหลวงชำระก็ได้ความ ว่าหลวงบรรเทาฯ เป็นนายช่องโจรผู้ร้าย เป็นแต่ให้ไปทำการโจรกรรมเสียในเขตแขวงอื่น ภายนอกถิ่นที่ตนปกครองหลวงบรรเทาฯ จึงถูกประหารชีวิต เป็นเรื่องเลื่องลือกันอื้อฉาวอยู่พักหนึ่ง...” (Damrong Rajanubhab, H. R. H. Krom Phraya, 2002)

การปฏิรูปการปกครองประเทศในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวลงไปถึงระดับท้องถิ่นที่นำมาสู่การพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น รัตนโกสินทรศก 116 และการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 ซึ่งเชื่อได้ว่าสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงเป็นผู้ร่างนั้น เมื่อทำการศึกษากฎหมายทั้งสองฉบับนี้แล้วมีข้อสังเกตถึงพระดำริที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีต่อการปกครองท้องถิ่นสี่ประการคือ

ประการแรก สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นถึงความสำคัญของท้องถิ่นในฐานะหน่วยทางการเมืองที่เป็นพื้นฐานของชาติ และราษฎรในท้องถิ่นมีสิทธิและอำนาจในการตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นของตน ในระดับขั้นต้นภายใต้การกำกับของระบบราชการอย่างใกล้ชิด พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นฯ ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะกึ่งข้าราชการ แม้ไม่มีเงินเดือนตอบแทนแต่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับอำนาจส่วนกลาง มีการให้อำนาจ รวมทั้งกำหนดหน้าที่และบทลงโทษการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทำให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นเพียงคนมีฐานะหรือนักเลงโตที่คุมท้องถิ่นโดยไม่นำพาต่อความเป็นไปของราษฎรไม่ได้ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นฯ นี้จะมีใช้การปกครอง

ท้องถิ่นตามนิยามทางรัฐศาสตร์สมัยใหม่ แต่มีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นคือการเลือกตั้ง ที่ให้อำนาจราษฎรในพื้นที่เลือกผู้ใหญ่บ้านโดยตรง และผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงเลือกกันเองซึ่งกันมาคนหนึ่งให้ทำหน้าที่กำนัน นับว่าเป็นความแปลกใหม่ของการปกครองไทย เพราะไม่เคยปรากฏมาก่อนที่ราษฎรจะได้รับโอกาสให้มีการเลือกตั้งใด ๆ มาก่อน และเมื่อพิจารณาในบทบัญญัติที่ว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านจะเห็นว่า เปิดให้มีการลงคะแนนแบบไม่เปิดเผยก็ได้ ซึ่งไม่ต่างจากหลักเสรีภาพในการเลือกตั้งสมัยนี้ และที่ต้องพิจารณาอย่างยิ่งคือพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องถิ่นฯ เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการวางรูปแบบการปกครองสมัยใหม่ของสยาม ที่ส่วนกลางสร้างการรวมอำนาจการปกครองอย่างเป็นระบบและเป็นผู้สั่งราชการต่าง ๆ เช่น การทำสามะโนครวี การทำบัญชีต่าง ๆ ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งก็คือการสร้างฐานข้อมูลของพื้นที่ต่าง ๆ ในราชอาณาจักร เพื่อจะได้วางแผนการปกครองและจัดการเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ สยาม ไม่เคยทำการรวมศูนย์อำนาจ (Centralized Power) เช่นนี้มาก่อน สะท้อนถึงความเข้าใจในเรื่องรัฐสมัยใหม่ที่ต้องให้ความสำคัญกับอาณาเขต ราษฎรที่อยู่อาศัยและอำนาจในการปกครองที่มีต่อราษฎรเหล่านั้น รัฐบาลที่ส่วนกลางของสยามต้องการข้อมูลและความรู้ในราษฎรและพื้นที่ของตนอย่างจริงจังเพื่อจะได้นำความรู้และข้อมูลนั้นมาวางแผนการพัฒนาได้อย่างเหมาะสม ซึ่งสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงอธิบายว่างานด้านการปกครองของมหาดไทยนั้น ในเบื้องต้นคืองานปกครองและมีงานอื่นเสริมที่ต้องใช้กรมการทางฝ่ายปกครอง อาทิ กรมป่าไม้ กรมราชโลหกิจภูมิวิทยา (กรมแร่) ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องเป็นส่วนหนึ่งในการสนองงานของทางราชการเหล่านี้ด้วยตามสมควรอย่างเสียไม่ได้ ต่างจากรัฐในระบบจารีตของระบบศักดินาที่สืบเนื่องมาจากครั้งสมัยอยุธยาจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้นที่อำนาจในระบบราชการที่ราชธานีส่วนกลางกับราษฎรในท้องที่ท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเกี่ยวข้องกันโดยตรงน้อยมาก

ประการที่สอง สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงสร้างการตระหนักรู้ของการปกครองระดับท้องที่ที่มีความสัมพันธ์กับรัฐชาติที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลาง การให้ผู้ใหญ่บ้านและกำนันการถือน้ำพิพัฒน์สัตยา ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นการสร้างเชื่อมโยงกับสถาบันพระมหากษัตริย์ สร้างรัฐไทยที่เป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของคนในชาติ ทั้งนี้ การถือน้ำพิพัฒน์สัตยาแต่ก่อนนั้น ไม่เคยปรากฏว่าผู้ที่ทำหน้าที่ระดับท้องที่ท้องถิ่นซึ่งอยู่กลางที่สุดในโครงสร้างการปกครองต้องทำการถือน้ำ เหมือนกับขุนนางข้าราชการในกรุงและหัวเมือง การถือน้ำพิพัฒน์สัตยานั้นเป็นสัญลักษณ์ในการแสดงความจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่แม้จะมีฐานะเป็นกึ่งข้าราชการแต่ได้ทำการถือน้ำพิพัฒน์สัตยา เป็นการแสดงถึงความเกี่ยวข้องระหว่างท้องที่ท้องถิ่นกับพระมหากษัตริย์ ที่แม้ท้องที่ท้องถิ่นเหล่านั้นจะอยู่ห่างไกลจากเมืองหลวง แต่ก็ถือว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ที่มีภาระงาน รับสนองงานทางด้านการปกครองท้องที่ท้องถิ่นของตน มีอำนาจที่ได้รับพระราชทานมาจากพระมหากษัตริย์ผ่านพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นฯ เมื่อเป็นผู้ที่ได้รับพระราชทานอำนาจมาจึงพิจารณาได้ว่าสมควรแล้วที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องทำการถือน้ำพิพัฒน์สัตยา เพื่อจะได้เกิดความตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ไม่ปฏิบัติตนให้เป็นที่เสื่อมเสีย ผู้ที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อถือน้ำพิพัฒน์สัตยาแล้วถือว่าได้สาบานตนเป็นข้าทูลละอองธุลีพระบาท มิใช่เป็นเพียงคนธรรมดาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าเมืองให้ดูแลพื้นที่ในท้องถิ่นและทำการดูแลไปแบบตามมีตามเกิดอย่างที่เคยเป็นมา แต่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่าเป็นผู้ที่สนองงานรับใช้ชาติบ้านเมือง บำบัดทุกข์บำรุงสุขราษฎรในพื้นที่ให้สมกับที่ได้รับตำแหน่งตามรัฐสุภานุบายที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริไว้ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงถือได้ว่าแผ่ไปทุกหัวพื้นที่ของราชอาณาจักรอย่างเป็นรูปธรรม ปรากฏให้ราษฎรได้เห็นอย่าง

ชัดเจนผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่ง นิธิ เอียวศรีวงศ์ ได้อธิบายไว้ว่าการปกครองในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้เป็นการวางระบบรัฐไทยสมัยใหม่ที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อแทนที่ระบอบราชาธิราช ระบบที่มีพระราชอำนาจเหนือแคว้นต่าง ๆ ที่มีราชาหรือเจ้าเมืองของตัวเอง ประชาชนไม่ใช่ข้าราชการ โดยตรงของราชาธิราช แต่หากเป็นข้าของราชาหรือเจ้าเมืองในแคว้นต่าง ๆ ซึ่งสวามิภักดิ์ต่อราชาธิราชอีกทีหนึ่ง รัฐราชาธิราชเสื่อมสลายลงเพราะไม่อาจเผชิญกับภัยคุกคามของจักรวรรดินิยมตะวันตกได้ เกิดรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นนายเหนือหัวประชาชนทุกคนโดยเสมอกัน ทุกคนกลายเป็นข้าราชการของพระองค์เท่า ๆ กัน (Lesriwong, 2005)

ประการที่สาม สมเด็จพระยาตากษัตริย์ราชานุภาพ ทรงเห็นราษฎรในท้องที่เป็นพลเมือง ไม่ใช่เป็นแต่เพียงราษฎร ตาม “อัตลักษณ์ราษฎร” เท่านั้น เป็นพลเมืองที่มีอำนาจ มีส่วนร่วมและมีสิทธิในการดูแลท้องที่ของตนเอง แต่เป็นเพียงในระดับเบื้องต้นเท่านั้น การให้เสรีภาพแก่ราษฎรในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยตรง แม้ว่า การปกครองรัฐบาลสยามในเวลานั้นจะเป็นการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่การให้สิทธิแก่ราษฎรในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านได้นั้นถือว่าเป็นความแปลกใหม่ในการปกครอง ที่สะท้อนถึงการเริ่มต้นเพื่อเตรียมพร้อมไปสู่การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยที่ราษฎรจะได้มีโอกาสทางการเมืองมากขึ้นไปอีก ราษฎรได้เริ่มมีสถานะของการเป็นพลเมือง มีอำนาจและบทบาททางการเมืองแม้จะในระดับท้องที่ มิใช่เป็นเพียงแต่ราษฎรที่มีอัตลักษณ์ว่าทำงานให้รัฐ ร่วมมือกับทางราชการ เชื้อฟุ้งแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่มีแม้กระทั่งบทบาทการมีส่วนร่วมในการเลือกผู้นำในระดับล่างสุดของระบบการเมือง ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงทราบถึงรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบรัฐสภาของอังกฤษเป็นอย่างดี แต่ทรงเห็นว่าการที่จะให้มีสภา มีผู้แทนราษฎรนั้น เป็นเรื่องที่ยังคงไปไม่ถึง “...เหมือนอย่างถ้าจะมีปาลิเมนต์จะไม่ให้มีผู้ใดซึ่งสามารถเป็น เมมเบอร์ได้สักกี่คน แลโดยว่าจะมีเมมเบอร์เหล่านั้น เจริญการได้ ก็ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้แลการฝึกหัดอันใดแต่เดิมมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีอันสำเร็จไปได้ แลจะซ้ำเป็นที่หวาดหวั่นของราษฎร ผู้ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด เพราะไม่ได้ฝึกไม่ได้ต้องการเกิดขึ้นในใจเลย...” (Chulalongkorn, H. M. King, 1927: 63) ดังนั้น การที่ให้ราษฎรในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นท้องถื่นระดับล่างสุดรู้จักการเลือกตั้งจึงนับได้ว่าเป็นการฝึกหัดราษฎรให้มีความเข้าใจในการเมืองการปกครองขั้นแรกก่อนที่จะเรียนรู้และพัฒนาคความเข้าใจเรื่องการปกครองให้มากขึ้นไป ทั้งนี้ ทรงพยายามให้การพัฒนาในเรื่องการปกครองนี้ค่อย ๆ เป็น ค่อย ๆ ไป โดยยึดผลประโยชน์และความสุขของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง สิ่งใดที่ทรงทำได้ก็จะทรงทำทันทีโดยไม่ต้องให้มีผู้ใดเรียกร้องหรือเป็นผลที่มาจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างราษฎรกับผู้ปกครอง “...ส่วนที่กรุงสยามนี้ยังไม่มีเหตุการณ์อันใดซึ่งเป็นการจำเป็นแล้ว จึงเป็นขึ้นเหมือนประเทศอื่น ๆ ประเทศอื่น ๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินคิดเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองแลเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไปจึงได้คิดทำ เป็นการผัดกันตรงกันข้าม แลการที่จะปกครองบ้านเมืองเช่นประเทศสยามนี้ ตามอำนาจอย่างเช่นเจ้าแผ่นดินประเทศอื่น ๆ คือประเทศยุโรป ก็จะไม่สามารถปกครองบ้านเมืองได้ แลจะไม่เป็นที่พอใจของราษฎรทั่วหน้าด้วย...” (Chulalongkorn, H. M. King, 1927: 62-63)

สิ่งที่น่าสนใจคือตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ชายและหญิงมีสิทธิเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน แต่ผู้หญิงไม่มีสิทธิลงสมัครนั้น เป็นการสะท้อนถึงค่านิยมเรื่องผู้หญิงในสมัยนั้น ที่แม้จะมีสิทธิเสรีภาพ ได้รับการศึกษามากขึ้น แต่บทบาทนำในสังคมระดับครอบครัว ไปจนถึงระดับรัฐ ค่านิยมยังเป็นแบบผู้ชายเป็นใหญ่

เป็นผู้นำผู้หญิงเสมอ ดังที่ สายชล สัตยานุรักษ์ ได้ศึกษาบทบาทในพระนิพนธ์ของสมเด็จพระอมรินทราบหาราชานุกาภ ที่สะท้อนถึงคตินิยมเรื่องผู้หญิงของสังคมไทยสมัยนั้นว่า ในขณะที่สังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของระบบทุนนิยม การรับอิทธิพลทางวัฒนธรรมจากประเทศตะวันตก และการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 บทบาทของ “ผู้หญิง” ในครอบครัวและในสังคมก็ได้เปลี่ยนแปลงไปด้วย ทำให้ปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพและหน้าที่ของ “ผู้หญิง” กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ปัญญาชนจะต้องพยายามวางกรอบเอาไว้ เพื่อเป็นแนวทางที่ชัดเจนสำหรับ “ผู้หญิง” ที่จะประพฤติปฏิบัติตน “อย่างถูกต้องเหมาะสม” ซึ่ง สมเด็จพระอมรินทราบหาราชานุกาภได้ทรงเลือกใช้วิธีที่ละเอียดละไมอย่างยิ่งในการปลูกฝังความคิดต่าง ๆ แก่ “ผู้หญิง” ให้ “ผู้หญิง” ยอมรับสถานภาพและบทบาทของตน ตามที่ทรงเห็นว่าเหมาะสม นั่นก็คือ “ผู้หญิง” สำนึกว่า ตนจะต้องมีคุณธรรมตามหลักพุทธศาสนา และประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของ “ผู้หญิงไทย” ที่รับผิดชอบเรื่องภายในครัวเรือน เพื่อให้สามีและคนอื่น ๆ ในครอบครัวได้รับความสุขสบาย ส่วนบทบาทในพื้นที่สาธารณะนั้น “ผู้หญิง” พึงมีบทบาทในเรื่องที่ส่งเสริมความสำเร็จของสามี รวมทั้งการแสดงความกตัญญูต่อกันต่อ “ผู้ใหญ่” ที่เคยมีบุญคุณต่อสามี และการช่วยเหลือเกื้อกูล “ผู้น้อย” ที่เป็นบริวารของสามี ผู้หญิงจึงเป็นผู้สืบทอดจารีตประเพณีและวัฒนธรรมเดิม ส่วนผู้ชายเป็นผู้รับวัฒนธรรมใหม่ ๆ หรือสร้างวัฒนธรรมใหม่ ๆ ขึ้น นับว่าอัตลักษณ์ “ผู้หญิง” ที่สมเด็จพระอมรินทราบหาราชานุกาภทรงสร้างขึ้นนี้ มีส่วนอย่างสำคัญในการทำให้ “ผู้หญิง” ยอมรับบทบาทตามประเพณีของ “ผู้หญิง” ในสังคมไทย โดยไม่เปลี่ยนแปลงตนเองไปตามบริบททางสังคมในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่กำลังเปลี่ยนจากสังคมประเพณี (Traditional society) ไปสู่สังคมสมัยใหม่ (Modern Society) (Sattayanurak, 2003) แต่อย่างไรก็ตามการที่ผู้หญิงในท้องที่มีสิทธิในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านได้ย่อมแสดงว่าในพระตำริของสมเด็จพระอมรินทราบหาราชานุกาภ ผู้หญิงมิได้มีแต่เพียง อัตลักษณ์อย่างหนึ่งที่สายชลเสนอเท่านั้น แต่ผู้หญิงก็ถูกนับเนื่องเข้าด้วยถึงความเป็นพลเมืองที่มีสิทธิ หน้าที่ และอำนาจในการเลือกผู้นำท้องที่เช่นเดียวกับราษฎรผู้ชาย มีความสำคัญและคุณค่าในทางการเมืองเช่นกัน แม้จะยังไม่มียุทธวิธี “เท่าเทียม” ทุกประการกับผู้ชาย

ประการที่สี่ สมเด็จพระอมรินทราบหาราชานุกาภ ทรง คือการให้คนจีนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการปกครองท้องที่ในระดับสุขาภิบาล ซึ่งเป็นเขตเมืองและแทบจะทุกเมืองก็ว่าได้ ที่ต้องมีชุมชนชาวจีนไปทำการค้า ตั้งถิ่นฐาน คนจีนบางคนมีฐานะเป็นที่นับถือของคนในชุมชน การให้คนจีนสามารถเป็นกรรมการสุขาภิบาลได้นั้น ในด้านหนึ่งคือสะท้อนพระตำริของสมเด็จพระอมรินทราบหาราชานุกาภ ดังที่ สายชล สัตยานุรักษ์ อธิบายว่า ตั้งแต่สมัยต้นรัตนโกสินทร์จำนวน “ชาวจีน” ในประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเพิ่มสูงขึ้นมาก ภายหลังการเปิดเสรีทางการค้าในรัชกาลที่ 4 เป็นต้นมา ด้านหนึ่ง “ชาวจีน” เหล่านี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว แต่อีกด้านหนึ่ง “ชาวจีน” ก็ก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากแก่รัฐเช่นกัน เช่น ปัญหาอั้งยี่ ปัญหาการเข้าเป็นคนในบังคับของชาติตะวันตก ปัญหาการส่งเงินออกนอกประเทศ ปัญหา การเผยแพร่อุดมการณ์และการเคลื่อนไหวทางการเมืองที่เป็นอันตรายต่อระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฯลฯ ปัญหาจาก “ชาวจีน” จึงเป็นปัญหาใหญ่ประการหนึ่งที่ สมเด็จพระอมรินทราบหาราชานุกาภทรงพยายามหาทางแก้ไข สมเด็จพระอมรินทราบหาราชานุกาภทรงเลือกที่จะสร้างอัตลักษณ์ “ชาวจีน” ใน “เมืองไทย” เพื่อเป็นรากฐานของความสัมพันธ์อันราบรื่นระหว่างชนชาติไทยและชนชาติจีน โดยทรงใช้วิธีแสดงพระปาฐกถา และทรงพระนิพนธ์ชีวประวัติของ “ชาวจีน” บางคน เพื่อจะ

เน้นให้ทุกฝ่ายรับรู้และมีความทรงจำร่วมกันว่า “ชาวจีน” นั้น “เหมือนกับเป็นญาติ” หรือเป็น “พี่น้อง” ของชาวยุโรป มีเจตนาดีต่อประเทศสยาม และมีจิตใจเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ตลอดจนมีความเต็มใจที่จะช่วยสร้างความเจริญรุ่งเรืองให้แก่บ้านเมือง (Sattayanurak, 2003) และในอีกด้านหนึ่งนั้น การที่คนจีน คนเชื้อสายจีนเข้ามาเป็นกรรมการสุขาภิบาล นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเป็นไทยให้คนจีนหรือการทำให้คนจีนในไทยกลายเป็นคนไทยเชื้อสายจีน เป็นการแสดงถึงพระดำริของสมเด็จพระปรมัยยิกายศวรรยาดำรงราชานุภาพว่าคนจีนในไทยมิใช่เป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยและพึงให้ความร่วมมือกับทางราชการเท่านั้น แต่การเป็นคนไทยเชื้อสายจีนแสดงถึงความเป็นพวกเดียวกัน สลายความแปลกแยกและทำให้คนจีนกลมกลืน (Assimilation) เป็นส่วนหนึ่งของคนไทย สังคมไทยได้อย่างสนิท เป็นคนไทยด้วยกัน อยู่ภายใต้ร่มพระบรมโพธิสมภารเหมือนกัน แม้จะมีขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมที่ต่างไปบ้างก็มีใช้ปัญหา การทำให้คนจีนกลายเป็นคนไทยเชื้อสายจีน เข้ามามีบทบาทในการปกครองระดับท้องถิ่นนอกจากจะทำให้เกิดประโยชน์ในด้านการแสวงหาความร่วมมือจากคนจีนที่มีกำลังทรัพย์มากแล้ว ยังทำให้สังคมไทยมีความเป็นหนึ่งเดียวกันมากขึ้นด้วย

จากข้อสังเกตทั้งสี่ประการนี้ ทำให้เห็นภาพว่าแม้สมเด็จพระปรมัยยิกายศวรรยาดำรงราชานุภาพ จะมีได้ทรงแสดงพระดำริโดยตรงต่อการปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาจาก “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116” และกฎหมายการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมใน ร.ศ. 124 ที่เชื่อได้ว่าทรงมีส่วนสำคัญในการร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ทำให้เห็นได้ว่าสมเด็จพระปรมัยยิกายศวรรยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีพระดำริที่ให้ความสำคัญต่อการปกครองท้องที่ในฐานะที่เป็นหน่วยย่อยที่สุด เป็นการปกครองระดับฐานรากที่สุดในเวลานั้น ยังมีใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นอย่างที่เข้าใจในปัจจุบัน แต่ก็เป็นการวางรากฐานเรื่องการเมืองลงไปในระดับท้องถิ่น ที่ทำให้ราษฎรทั้งหลายเกิดความรู้สึกที่อยู่ภายใต้ระบบการเมืองเดียวกันที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำกับดูแล มีใช้การปกครองท้องที่แบบสังคมนิยมที่อยู่กันแบบตามมีตามเกิดอีกต่อไป ราษฎรในท้องที่มีใช้ เป็นเพียงราษฎรที่มีอัตลักษณ์ทำงานรับใช้ทางราชการหรือร่วมมือตามแต่ที่ทางราชการจะกำหนดเท่านั้น แต่ราษฎรในท้องที่ได้ก้าวเข้าสู่สถานะความเป็นพลเมือง มีสิทธิและอำนาจในทางการเมืองด้วย แม้จะในระดับเบื้องต้นและถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากกลไกระบบราชการ จึงกล่าวได้ว่า “พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ ร.ศ. 116” และกฎหมายการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 นี้ เป็นการวางรูปแบบอำนาจการปกครองในพื้นที่ท้องถิ่นของไทยอย่างเป็นระบบครั้งแรก และเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เรียนรู้การเลือกตั้งในระดับพื้นฐาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นฝึกหัดราษฎรหลายด้าน ทั้งให้รู้จักกับการเลือกตั้ง ให้รู้จักการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ รู้จักการทำงานประมาท เป็นการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างไม่เคยมีมาก่อนแม้จะในระดับท้องที่ก็ตาม สะท้อนถึงพระดำริในการเพิ่มสถานะ ความเป็นพลเมืองให้กับราษฎร สร้างความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกันของคนไทยตั้งแต่ระดับท้องที่ ที่มีความเกี่ยวข้องกับส่วนกลางอย่างแนบแน่น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญต่อการความเป็นปึกแผ่นของรัฐไทยที่ก้าวเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ในเวลานั้น

ข้อเสนอแนะ

บทความนี้เป็นเพียงการศึกษาถึงพระดำริของสมเด็จพระปรมัยยิกายศวรรยาดำรงราชานุภาพที่ทรงมีต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการพิจารณากฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และการตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ทำให้เห็นถึงพระดำริในเบื้องต้นที่เป็นการวางรากฐานการปกครองท้องที่ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ศึกษาทางรัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือผู้ที่สนใจการปกครองท้องที่ การปกครองท้องถิ่น ควรศึกษาเพิ่มเติมถึงบทบาทของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการจัดการสุขาภิบาลที่มีการจัดตั้งมากขึ้นในช่วงต่อมาจนกระทั่งสมเด็จพระปรมัยยิกายศวรรยาดำรงราชานุภาพ ทรง

พ้นจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ก็น่าจะทำให้เห็นถึงพัฒนาการ ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

## บทสรุป

พระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116 และการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 เป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิรูปการปกครองในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่สยามทำการปฏิรูปการปกครองจากรัฐจารีตแบบเดิมไปสู่รัฐสมัยใหม่ที่มีการรวมอำนาจการปกครองที่ส่วนกลางอย่างเป็นระบบ โดยสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงมีส่วนสำคัญในการปฏิรูปบ้านเมือง ในเวลานั้น ทั้งนี้เมื่อศึกษาเนื้อหาที่ปรากฏในกฎหมายปกครองท้องที่ทั้งสองเรื่องนี้และบริบทต่าง ๆ ในเวลานั้น ทำให้เห็นถึงพระดำริของ สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาดำรงราชานุภาพที่ทรงมีต่อการสร้างรัฐชาติ (Nation State) ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของรัฐที่เรียกได้ว่าเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้ในระดับท้องที่ท้องถิ่นต่าง ๆ ที่ห่างไกลเมืองหลวงก็มีกลไกของระบบราชการคือกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ทำหน้าที่ให้กับรัฐบาลในพื้นที่ ในท้องที่ที่เป็นเขตเมืองมีชุมชนก็ให้จัดการสุขาภิบาล โดยมีอำนาจ หน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนด ต่างจากการปกครองท้องที่ในแบบเดิมของรัฐในระบบจารีตที่ห่างเหินจากส่วนกลางและไม่มีความสัมพันธ์กันโดยตรง และยังเป็น การแสดงถึงพระดำริที่ทรงมีต่อราษฎร ว่ามิใช่เป็นเพียงแต่ราษฎรที่มีอัตลักษณ์ ทำงานรับใช้ทางราชการหรือร่วมมือตามแต่ที่ทางราชการจะกำหนดเท่านั้น แต่ราษฎรในท้องที่ได้ก้าวเข้าสู่สถานะความเป็นพลเมือง มีสิทธิและอำนาจในทางการเมืองด้วยในระดับหนึ่ง การปกครองท้องที่จึงเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของรัฐสมัยใหม่ ที่ทำให้ราษฎรในพื้นที่ตระหนักถึงความเป็นพลเมือง ไม่ได้เป็นผู้ที่แปลกแยกหรือเป็นอื่น แม้การปกครองท้องที่โดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสุขาภิบาลที่เกิดขึ้นในสมัยนั้นจะไม่ใช่การปกครองท้องถิ่นอย่างที่เรารู้จักในปัจจุบัน แต่ก็ถือได้ว่าเป็น การวางรากฐานสำคัญยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่นไทย

## เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงมหาดไทย. (2513). **พระราชหัตถเลขารัชกาลที่ 5** เกี่ยวกับภารกิจของกระทรวงมหาดไทย. เล่ม 1. พระนคร: ส่วนท้องถิ่น.
- ณัฐพล ใจจริง. (2562). “สุขาภิบาลท่าฉลอม.” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า**. [Online]. Available: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=สุขาภิบาลท่าฉลอม> [2562, มิถุนายน 3].
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2562). “การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า**. [Online]. Available: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น> [2562, กรกฎาคม 10].
- นิติ เอียวศรีวงศ์. (2548). **ประวัติศาสตร์ชาติ ปัญญาชน**. กรุงเทพฯ: มติชน.



- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2470). **พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน**. พระนคร: โสภณพิพรรฒธนากร. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้พิมพ์แจกพระราชทาน ในงานบำเพ็ญ พระราชกุศลสนองพระเดชพระคุณ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2470).
- วิมลวรรณ ทองปรีชา. (2507). **พระประวัติและพระกรณียกิจของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ**. วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ. (2545). **เทศาภิบาล**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สายชล สัตยานุรักษ์. (2546). **สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ การสร้างอัตลักษณ์ “เมืองไทย” และ “ชน” ของชาวสยาม**. กรุงเทพฯ: มติชน.
- สิวพร สุขเอียด. (2562). “การปกครองส่วนท้องถิ่น.” **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า**. [Online]. Available: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การปกครองส่วนท้องถิ่น> [2562, พฤษภาคม 30].
- สุจริต ถาวรสุข. (2508). **พระประวัติและผลงานของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ**. เล่ม 3. พระนคร: องค์การค้าของคุรุสภา.

## Translated Thai References

- Chaiching, N. (2019). “Sanitation, Tha Chalom.” **Database for Political and Governance. King Prajadhipok’s Institute**. [Online]. Available: [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Sukhaphiban Tha Chalom](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Sukhaphiban%20Tha%20Chalom). [2019, June 3]. (in Thai)
- Chulalongkorn, H. M. King. (1927). **The Royal Speech of King Chulalongkorn Declared the King to Amend the Administration of the Land**. Phra Nakhon: Sophon Phiphatthanakorn. King Prajadhipok Graciously Please To be Distributed and Give to the King in the Merit-making Ceremony in Response to the Royal Grace, 23 October 1927). (in Thai)
- Damrong Rajanubhab, H. R. H. Krom Phraya. (2002). **Thesaphiban**. Bangkok: Maticchon. (in Thai)
- Lesriwong, N. (2005). **National History of Intellectuals**. Bangkok: Maticchon. (in Thai)
- Mektrairat, N. (2019). “Local Self-government” **Database of Political and Governance. King Prajadhipok’s Institute**. [Online]. Available: [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Local Autonomy at the Local Level](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Local%20Autonomy%20at%20the%20Local%20Level). [2019, July 10]. (in Thai)
- Ministry of Interior. (1970). **The Royal Letter of King Rama V on the Mission of the Ministry of Interior**. Book 1. Phra Nakhon: Local Section. (in Thai)

- Sattayanurak, S. (2003). **Somdej Krom Phraya Damrong Rajanubhab The Construction of the Identity “Thailand” and “Class” of Siamese People.** Bangkok: Matichon. (in Thai)
- Sook-iad, S. (2019). “Local Government.” **Database of Political and Governance. King Prajadhipok’s Institute.** [Online]. Available: [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=local government](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=local%20government). [2019, May 30]. (in Thai)
- Thavornsuk, S. (1965). **Biography and Work of His Royal Highness. Krom Phraya Damrong Rajanupab.** Volume 3. Bangkok: The Kurusapa Business Organization. (in Thai)
- Thongpreecha, W. (1964). **The Biography and Activities of Somdej Krom Phraya Damrong Rajanubhap.** Master of Arts, Thesis. Faculty of Arts Chulalongkorn University. (in Thai)

## ผู้เขียน

### ผู้ช่วยศาสตราจารย์ยอดชาย ชูติกาโม

โรงเรียนกฎหมายและการเมือง มหาวิทยาลัยสวนดุสิต  
อาคารเฉลิมพระเกียรติ 50 พรรษา มหาวชิราลงกรณ  
เลขที่ 145/9 ถนนสุขุขทัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300  
e-mail: nathee\_123@yahoo.com